

公私合营模式下中国农民养老事业发展的路径探讨

杨志远

(青岛恒星科技学院 山东省青岛市 266100)

【摘要】 随着市场经济的蓬勃发展,我国社会老龄化的趋势逐渐加快,中国的养老事业也迎来了全新的课题与巨大的挑战。传统养老模式的融资渠道主要依靠于政府投资,对政府财政产生严重依赖,但近些年由于我国土地资源的过分透支,导致土地财政也逐渐萧条,因此对养老事业的支持力度也大幅下降。而公私合营模式则应运而生,成为了我国养老事业中至关重要的风险分担机制。本文通过对公私合营模式下中国农民养老事业发展过程中存在的问题进行深入探究,提出了几点改革措施,如提高政府在公私合营模式领域的专业化水平、改进公私合营模式下养老项目的协调机制、完善公私合营模式下的养老市场体系、健全公私合营模式下养老事业的相关法规等,从而使公共服务项目的风险能够得以分散,公共物品的供给实现效益最大化。

【关键词】 公私合营模式; 农民养老事业; 发展路径

公私合营模式,即政府的公共部门在合法合规的条件下,与私人企业签订授权协议,就某一项目形成战略合作伙伴。公私合营模式最早来源于英国,在公共交通、网络通信、大型室内体育竞技场所的修建等基础建设领域被广泛应用。在公私合营模式中,政府公共部门与私人企业形成互利互惠的双优局面,通过信息资源共享、风险共同分担、经济效益共享等合作机制,使政府的财政压力在一定程度上得到了缓解,公共服务水平与公共物品的供给率随之提升。基于此,该模式在国际上受到了全面推广。2014年,我国财政部门首次提出了要大力推广公私合营模式,从而形成多元化的养老保障机制。2016年,李克强总理着重强调要完善公私合营模式,积极推动相关的立法工作。健全的公私合营模式对于我国农民的养老事业具有十分重要的促进作用^[1]。

十、公私合营模式下中国农民养老事业发展过程中存在的问题

(十二) 公私合营模式在养老项目上得不到重视

养老项目与基础设施项目具有明显的区别。基础设施项目多为硬性标准,设计方案相对简单,根据固有数据按部就班即可完成。而养老项目则是软性服务,服务对象为多层次化的人群。因此,公私合营模式在设计方案的过程中,要根据不同老年人的不同身体健康状况,提供不同的服务项目,极大的增加了设计方案的困难性。另外,受我国现有国情影响,不同省份的经济发展水平不同,民间资本在注入养老项目后,如何能够因地制宜设定不同的运营方案,也是公私合营模式的一大难点。

(十三) 公私合营模式下的养老事业项目缺乏参考经验

由于我国经济的迅速发展,导致老龄化的步伐加快,在短时间内,我国农民的养老事业尚不完善,还处于探索阶段。目前,我国部分经济发达地区如北京、台湾等地区已逐步开启了公私合营模式下养老事业建设,虽然在一定程度上取得了不错的效果,但在建设过程中难免会面临着重重的困境。因此,在全面发展公私合营模式中的养老事业项目时,除了要参考国外的成功案例,还要善于总结我国内部的经验教训。公私合营模

式起源于英国,本身带有其本土的国情背景,而我国在实际应用中,应充分结合本国的国情特点加以改良,才能适应我国自身的养老项目需求^[3]。

(三) 公私合营模式下的养老事业项目缺乏健全的法律法规

目前,我国在公私合营模式下的农民养老事业项目缺乏完善的法律法规。由于在公私合营模式下,管理前期建设的部门与管理后期利益补偿的部门分别归属不同的职能部门管理,从而导致在公私合营模式进程中,执行管理与监督管理的步调难以统一,使公私合营模式下的养老事业发展无法获取相应的法律保障。基于此现状,民间投资者要承担极大的经济风险,积极性受到严重打击,投资回报率与回收周期难以获得保障,不利于公私合营模式下的养老事业发展。

(四) 地方政府在公私合营模式下缺乏公信力

第一,个别地方政府在公私合营模式中不能履行契约精神。有些政府在领导层更新换代后,就单方面终止了公私合营项目的契约,从而难以达到预期效果。第二,一些地方政府领导班子的思想保守,认为民间投资的融合会给政府投资带来负效益,因此,不仅不会积极促进合作,还会故意设置不必要的门槛屏障。第三,还有一部分地方政府只考虑本方的经济利益,而忽视合作方的合理权益,只在一些回报率低且周期长的项目上进行合作,难以调动民间投资者的积极性。第四,有些地方过于强调本方的权力优势,在公私合营过程中,时常以政府权力干涉企业的经营,使公私合营形式趋于表面化,民营企业的合法权益无法得到保障。以上几点问题对公私合营模式形成了极大的阻碍,不利于养老事业的发展。

十一、公私合营模式下中国农民养老事业发展的路径探讨

(一) 加强对公私合营模式下中国农民养老事业发展的重视

政府部门应重新审视公私合营模式,对公私合营模式下各方面领域加深了解,如非物质资本、技术团队、土地资源等。鼓励各地区结合自身的经济发展状况制定相应的公私合营方案,从而实现完善的养老项目扶持体系,充分利用社会资本,为公

共事业提供优质服务。另外,政府还应对公私合营模式下的农民养老事业开辟专款专用的资金通道,对专用资金进行合理的统筹规划。在市场方面,有具备较高的开放度,做好相应的宣传,充分调动民营企业的积极性,从而加快养老事业的完善步伐,使社会资本能够如期建立稳定收益,为养老事业的后续发展储存动力^[4]。

例如,新加坡政府对于养老事业高度重视,并为此设立了专门的公私合营模式养老事业项目小组。在上世纪末,新加坡政府就成立了专门调研人口老龄化的部门,其中又细分为经济保障小组、健康护理小组、就业安排小组以及质量监督小组等,从老年人所面临的各方面问题进行探究。基于此,新加坡政府制定了多种福利政策来大力发展公私合营模式的养老事业。如对注入养老事业的民营企业给予一定程度的政府补贴,并减轻该企业的税费,同时允许各正规养老机构引进社会团队力量。另外,新加坡政府为确保养老事业的正规运营,还专门制定了《老人院法令》,其中对养老机构以及服务人员的权利与义务进行了明确规范,有效保障了养老事业机构与老年人的双方合法权益。

(二) 结合我国国情吸取先进经验

基于我国本土的国情特点,地方政府应支持民间非营利组织的发展。非营利组织相对于营利性企业而言,既可以实现社会力量的独立性,又暴力了社会力量的弹性,同时也彰显了养老事业的公益特点。另外,非营利组织不用拘泥于公共行政管理模式,可以更好的体现养老服务的核心宗旨^[5]。

例如,台湾地区的恒安照护集团,其作为公私合营模式下的养老事业典范,充分展示了其自身品牌的企业管理优势和雄厚的资金成本,成为了我国台湾地区养老事业的改革典范。

(三) 健全公私合营模式下养老事业的相关法规

首先,完善公私合营模式下养老事业的法律法规,使利益主体在责任与风险的分配上能够有法可依,从而保障了民间投资者的权益不被侵害,为民营企业加入养老事业项目创造了良好的法律环境。因此,地方政府应及时对公私合营模式下的农民养老事业项目进行经验总结,以促进相应法律法规的尽快完善,使公私合营模式下的农民养老事业项目能够运作规范。与此同时,现行法律也要根据公私合营模式规范来进行修改,如《合同法》、《政府采购法》等,避免现行法律与新法律产生对立。其次,公私合营模式的立法应清晰其定位,确定其在于民商法中的重要地位,使民营企业与地方政府在合作过程中能够

处于平等。

例如,美国、新加坡以及我国台湾地区在进行公私合营模式下的养老事业项目中,从事业发展之初就已经先行设定了其对应的法律法规,从而为公私合营模式的运营方案奠定了法律基础,使利益主体的合法权益得到了保障^[6]。

(四) 提高地方政府在公私合营模式领域的专业化水平

地方政府应提升在公私合营模式领域的专业化水平,以便完善政府与合作过程中的职能转变,从而在政策性上能够起到积极的引导作用。特别是在农民养老事业的发展道路上,地方政府更应起到先驱者的作用。首先,地方政府应成立专门的策划部门,针对各地区农民的不同情况,制定合理的公私合营服务方案。其次,建立专门的养老事业项目管理部门,并聘用具有专业化水平的培训师对该管理部门进行统一培训,不仅要加强各部门领导对于公私合营模式的正确认知,还要培养其相应的工作能力。第三,纠正地方政府领导班子的错误观念,使之能够恪守契约精神,尊重民间投资者的合理利益,不能利用政府部门的权势干涉企业的正常运营和管理。

例如,美国在进行公私合营养老事业项目过程中,制定了三种方案。第一种,民间投资者主要负责提供资金成本,由地方政府或相关职能部门负责养老事业的具体运营。第二种,由地方政府提供资金成本,民间投资方负责养老事业的运营管理。第三种,由地方政府、社会团队力量以及民间投资者三方共同出资,民间投资者或社会团队力量负责运营管理。通过这种方式明确政府的职责,强调政府的引导地位,并根据相应的法律法规使各部门严格遵守本方的职责,提高了养老事业的运营管理水平。

结论:通过本文的分析与探究,明确了公私合营模式对中国农民养老事业的发展具有十分重要的作用,能够有效减轻地方政府的财政负担,是养老产业可持续发展的必经之路。对此,本文提出了几点完善措施:地方政府应加强对公私合营模式下中国农民养老事业发展的重视、结合我国的国情吸取或内外的先进经验、健全公私合营模式下养老事业的相关法律法规、提高地方政府在公私合营模式领域的专业化水平等。文中提及的几点完善措施,能够使我国公私合营模式下农民养老事业的运营得以完善,同时使地方政府、民间投资以及老年人三方的利益得以保障,从而保证了养老事业的可持续发展,有助于缓解我国地方政府财政压力。

参考文献

- [19] 许白玲. 公私合营 (PPP) 模式推进中国养老事业发展的路径探析 [J]. 世界农业, 2017, 06 (No. 215): 170-174.
- [20] 陈继华, 陆杰华. 乡村振兴背景下农村家庭养老服务新契机及其政策完善探析 [J]. 人口与健康, 2021 (02): 12-15.
- [21] 文丰安. 农村互助养老: 历史演变、实践困境和发展路径 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2021, 21 (01): 105-113.
- [22] 李海舰. 农村社区治理困境及其变革路径——基于河南 585 名村干部对农村社区养老服务认知的调查 [J]. 河南牧业经济学院学报, 2020, 33 (05): 29-33.
- [23] 朱勤. 实现城乡基本养老保障均等化的改革路径——兼议农民退休制度 [J]. 人民论坛, 2020 (25): 80-84.
- [24] 郑绚, 秦健平, 李慧颖. 我国新型农村社会养老保险体系路径研究——以广东省江门市为例 [J]. 北方经贸, 2020 (08): 43-45.